Aan	Algemeen Bestuur
Van	Dagelijks Bestuur
Kopie aan	
Datum	3 juni2024
Betreft	Afwegingen bij aanpassen verhouding vast-variabel tarief

MEMO

1. Inleiding

De lasten van het programma Basispakket worden gedekt door de baten uit de ingezamelde grondstoffen en de afvalstoffenheffing. Tezamen mogen deze opbrengsten maximaal kostendekkend zijn, er mag wettelijk niet meer worden geïnd dan dat er aan kosten zijn begroot. In de GR Avri waarbij de GR zelf verantwoordelijk is voor het vaststellen van de hoogte van de afvalstoffenheffing en de organisatie van de inning (via BSR), dienen de opbrengsten van de afvalstoffenheffing alle kosten voor de bedrijfsvoering te dekken die betrekking hebben op het basispakket, er zijn geen andere financiële bronnen beschikbaar. Dit is een andere werkwijze dan in andere gemeenten vaak gehanteerd wordt, waarbij gemeenten zelf de keuze maken voor de wijze van dekking, bijvoorbeeld door een deel van de kosten voor afvalinzameling te dekken uit de algemene middelen om de hoogte of een sterke stijging van de afvalstoffenheffing te beperken. In dat geval is de afvalstoffenheffing niet 100% kostendekkend.

Om de hoogte van de afvalstoffenheffing te bepalen worden de kosten van het programma Basispakket doorgerekend aan alle geregistreerde huisaansluitingen van de acht Avri-gemeenten. Van alle geregistreerde huishoudens zal een deel op basis van vooraf bepaalde criteria gebruik kunnen maken van de kwijtscheldingsregeling. Een ander deel van de aanslagen kan niet geïnd worden door vernietiging of ontheffing van de aanslag. Dit percentage dat niet geïnd wordt, bedraagt in 2023 7% van het aantal aansluitingen en is ingecalculeerd in het huidige tarief. Netto zijn er in de afgelopen jaren 93% betalende huishoudens in de Avri-gemeenten.
In 2014 heeft Avri het systeem van gedifferentieerde tarieven ingevoerd. Naast het vaste tarief betaalden inwoners een tarief per aanbieding van de minicontainer of een restafvalzak. De invoering van deze variabele prikkel heeft het doel om inwoners financieel te belonen als zij minder restafval aanbieden. Dit kunnen zij bereiken door hun afval goed te scheiden en duurzame keuzes te maken bij het inkopen en gebruiken van boodschappen en gebruiksgoederen.

In de Kadernota 2025 is een korte analyse gepresenteerd hoe de verhouding tussen het vaste en variabele tarief van de afvalstoffenheffing is bepaald, of er een aanpassing wenselijk is en welke afwegingen daarbij aan de orde zijn. In de zienswijzen van de gemeenten op de Kadernota hebben zij hun reactie geformuleerd op drie scenario's die zijn voorgelegd. De basisreactie in de zienswijzen is dat gemeenten graag een nadere uitwerking zien van de drie scenario's die zijn voorgelegd: laten stijgen, dalen of handhaven van het huidige variabele tarief. Eén gemeente vraagt om ook een vierde scenario mee te nemen, namelijk het volledig loslaten van het variabele tarief en de kosten uitsluitend te verrekenen in een vast tarief.

In dit memo wordt de uitwerking van de voorliggende scenario's gepresenteerd.
In paragraaf 2 wordt kort de huidige situatie geschetst, vertaald naar de huidige resultaten in paragraaf 3.
In paragraaf 4 worden de alternatieve tariefscenario's op voor- en nadelen beoordeeld en daarmee in paragraaf 5 leidend tot een advies.

2. Huidige tarief-situatie

Tarieven
In 2023 en 2024 bedragen de variabele tarieven:

- Restafvalcontainer 240-liter: € 8,00 per aanbieding
- Restafvalcontainer 140-liter: € 4,67 per aanbieding
- Storting op een ondergrondse container 30-liter, hoogbouw en stadscentra: € 0,80
- Storting op een ondergrondse container 30-liter, laagbouw: € 1,00

Het vaste tarief bedroeg in 2023 € 293.
De totale inkomsten uit de afvalstoffenheffing in 2023 zijn € 30,9 miljoen, verdeeld naar € 28,5 miljoen geïnd via het vaste tarief en € 2,4 miljoen via het variabele tarief. De verhouding vast-variabel ligt daarmee op 92%-8%.

Bij de keuze van de hoogte van het variabele tarief en de verhouding tussen het vaste en variabele deel is in 2014 een afweging gemaakt op de volgende argumenten:

- Hoe hoog dient de financiële prikkel te zijn om aanbiedgedrag van inwoners positief te stimuleren?
- Wanneer worden de risico's op ongewenste effecten van de financiële prikkel te groot?
- Hoe wordt het financiële risico van onderdekking beperkt door rekening te houden met de verhouding vaste en variabele kosten die direct gerelateerd zijn aan de hoeveelheid restafval?

In de volgende paragraaf wordt beoordeeld of we met de huidige tarievenstructuur nog steeds voldoen aan deze uitgangspunten.
Bij de behandeling van de Kadernota 2025 is door het AB gevraagd om deze analyse opnieuw te maken en te komen met een advies voor de tarievenopbouw voor de komende jaren.

3. Stand van zaken 2023

3.1 Positieve effecten 'Afvalscheiden Loont'

Milieu
In 2023 bood een Avri-huishouden gemiddeld 70 kilogram restafval (inclusief grofvuil) aan. Voor de start van de systeemwijziging in 2014 lag dit gemiddelde in 2013 nog op ruim 200 kilogram per huishouden. De twee grote systeemwijzigingen: in 2014 het deels variabel maken van de tarieven en in 2019 het uitbreiden met de serviceprikkel van Omgekeerd Inzamelen hebben ertoe geleid dat Avri op dit moment een van de koplopers is in Nederland op het gebied van afvalscheiden.

Kostenniveau
Naast het milieueffect is het kostenaspect een belangrijk argument geweest voor de invoering van het systeem '' Goed scheiden loont'. De kosten voor (rest)afvalverwerking zijn in de afgelopen jaren sterk gestegen. Herbruikbare afvalstromen kunnen tegen lagere kosten (GFT) worden verwerkt of vertegenwoordigen een opbrengst per ton (PDB, papier, wit en bruingoed).
Door de sterke afname van de hoeveelheid restafval en stijging van de gescheiden ingezamelde grondstoffen, is de gerealiseerde kostenstijging ondanks de stijgende inflatie in de afgelopen jaren beperkt gebleven.

3.2 Ongewenste effecten

Naast de onder 3.1 genoemde positieve effecten van een variabel tarief hebben we ook te maken met negatieve effecten. Bij de start van deze beleidskeuze in 2014 zijn diverse analyses en onderzoeken uitgevoerd naar de risico's die aan de orde zijn bij het variabel beprijzen van afval. De financiële prikkel kan ook leiden tot ongewenst aanbiedgedrag: bijvoorbeeld het naast de container plaatsen van afval, het vervuilen van de herbruikbare fracties door restafval of door afval buiten het Avri-systeem aan te bieden in prullenbakken, andere gemeenten of in bedrijfsafvalcontainers.
Een deel van deze effecten is goed meetbaar een ander deel is moeilijker kwantitatief te duiden. Per categorie wordt hieronder geanalyseerd hoe de situatie in 2023 beoordeeld wordt.

Bijplaatsingen
Afval dat naast de ondergrondse containers staat wordt door de handhavers vastgelegd in ons meldsysteem. Ook individuele meldingen van inwoners hierover worden vastgelegd door het KCC.
In 2023 is dit aantal meldingen met 37% gestegen ten opzichte van 2022 naar 5500 meldingen. In 2019 lag het aantal meldingen op 2100.
Handhaving signaleert deze sterke toename in de afgelopen jaren waarbij als mogelijke oorzaken worden genoemd:

- een sterke toename van het aantal arbeidsmigranten die mogelijk niet goed op de hoogte zijn van de aanbiedregels;
- meer defecten aan containers of volle containers;
- een sterke toename van mensen die om financiële redenen het afval niet meer volgens de regels aanbieden.

De bijdrage van elk van deze verklaringen is moeilijk kwantitatief te maken. Ook is niet elke factor door Avri te beïnvloeden. Uiteraard wordt wel volledig ingezet op de factoren die Avri zelf in de hand heeft.

Nulaanbieders
Een ander signaal dat wijst op een toename van de ongewenste tarief-effecten is de rapportage nul-aanbieders die elk jaar wordt opgesteld. Het aantal huishoudens dat nooit afval via minicontainer of ondergrondse container aanbiedt is sterk toegenomen in de afgelopen jaren. Lag dit percentage in 2019 nog op 7%, in 2023 is dit gestegen naar 18%: ruim 18.000 huishoudens betalen daarmee geen variabel tarief, maar uitsluitend het vaste tarief. Hierbij is de sterkste stijging opgetreden bij huishoudens in het binnengebied (grondgebonden woningen) die minicontainers voor GFT en PDB tot hun beschikking hebben, maar voor restafval gebruik dienen te maken van de ondergrondse containers. Na deze omschakeling in 2019 is het percentage nulaanbieders hier verdrievoudigd. Een mogelijke verklaring hiervoor kan zijn dat restafval in de grondstofcontainers wordt aangeboden, uiteraard een ongewenste situatie die leidt tot (extra) vervuiling van schone grondstoffen.

Er is intern een analyse op het fenomeen nulaanbieders uitgevoerd. Hierin wordt kwalitatief ingezoomd op de mogelijke verklaringen voor nul-aanbieders:

- zeer goed afval scheiden en afvalpreventie;
- leegstand van woningen;
- gebruik van bedrijfscontainers;
- restafval bij grondstoffen gooien;
- restafval in openbare prullenbakken gooien;
- illegale dumpingen in de openbare ruimte;
- afvaltoerisme, afval meenemen naar bestemmingen buiten Avri;
- restafval brengen naar milieustraten Avri;
- mee verbranden van restafval in allesbranders en houtkachels.

Vervuiling grondstoffen
In de afgelopen jaren is al herhaaldelijk gesignaleerd dat de kwaliteit van ingezamelde grondstoffen sterk onder druk staat.
Sorteeranalyse van de PDB-fractie wijzen op toenemende vervuiling van deze fractie. Door voorsortering en het verwijderen van de grootste vervuiling door zakken en harde plastics kan tot nu toe afkeur bij de verwerker worden voorkomen.
Ook de vervuiling in de papierfractie neemt in de afgelopen jaren verder toe. Ook hier vindt, daar waar nodig, voorsortering plaats op de gestorte fractie in de sorteerhal.
Tot op heden is grootschalige afkeur van gescheiden ingezamelde materialen nog voorkomen.

Geconstateerd wordt dat alle indicatoren van de ongewenste effecten in de afgelopen jaren gestegen zijn. Een mogelijke oorzaak voor deze negatieve trend in de afgelopen jaren kan de verslechtering van de financiële situatie van veel huishoudens zijn. De sterke inflatie van de afgelopen jaren heeft geleid tot een grotere groep huishoudens die financieel in de knel komen en mogelijke alle middelen aangrijpen om kosten te besparen. Het kiezen voor andere wegen voor het kwijtraken van afval (ontwijkgedrag) is er daar mogelijk een van.

3.3 Financiële risico

Eén van de overwegingen bij de vaststelling van de hoogte het variabel tarief in 2014 was om hierbij rekening te houden met de verhouding tussen vaste en variabele kosten. De variabele opbrengsten dienen minimaal voldoende te zijn om de direct variabele kosten te dekken.
Argument hiervoor was dat met het variabel tarief en daarmee met de variabele inkomsten altijd de variabele inzamel- en verwerkingskosten voor restafval gedekt zouden kunnen worden. Omdat in een systeem van gedifferentieerde tarieven vooraf een inschatting gemaakt dient te worden van het aantal aanbiedingen van containers en zakken, is het zaak om het risico te beperken indien de werkelijkheid van het aanbiedgedrag sterk zou afwijken. Bijvoorbeeld als er minder aanbiedingen van containers en tariefzakken zijn dan begroot, zullen de variabel inkomsten lager uitkomen. Omdat in dat geval ook de hoeveelheid restafval lager zal zijn, zullen de variabele verwerkingskosten en een deel van de inzamelkosten ook lager uitkomen.
Zoals in paragraaf 2 gemeld ligt de huidige verhouding tussen vaste en variabele inkomsten op 92%-8%. De verdeling tussen vaste en variabele kosten ligt op 82% vast en 18% variabel. Op basis van deze kostenverhouding zou er ruimte zijn om het variabele deel van het tarief verder te verhogen ten opzichte van het vaste deel. Het financiële risico ligt dan bij het minder innen van begrote afvalstoffenheffing door meer afvaltoerisme, nulaanbieders en illegale dumping.

4. Alternatieve tariefscenario’s

De volgende vier tariefscenario’s worden vergeleken:

1. Handhaven huidige variabel tarief 2024
2. Verhogen van het variabel tarief in 2025
3. Verlagen van het variabel tarief.
4. het loslaten van een variabel tarief, alle kosten weer laten landen in een vast tarief per huishouden.

Hieronder worden per scenario’s de mogelijke effecten ingeschat met daarbij de te verwachten gevolgen voor milieu, kosten en inwoners.

Ad. 1 Handhaven huidig tarief
Zoals in paragraaf 3 beschreven heeft de invoering van het variabel tarief in de huidige vorm geleid tot een sterke afname van de hoeveelheid restafval en toename van de afvalscheidingsresultaten. Het grootste effect is met name in de eerste jaren na invoering bereikt en na de systeemwijziging in 2019. In beide stappen werd de hoeveelheid restafval met ruim 30% gereduceerd. In de jaren daarna zijn de veranderingen marginaal. Zo is er in 2023 nauwelijks een extra daling van het restafval of toename van gescheiden stromen meer te zien.
Wat ook gesignaleerd wordt, is dat de negatieve effecten de afgelopen jaren sterk toenemen. De economisch moeilijke tijden voor een toenemend aantal huishoudens kan hiervoor de reden zijn.
Op het vlak van financiële voorspelbaarheid van variabele inkomsten en beperken van het risico van onderdekking, biedt het continueren van dit huidige stabiele tarief veel voordelen.

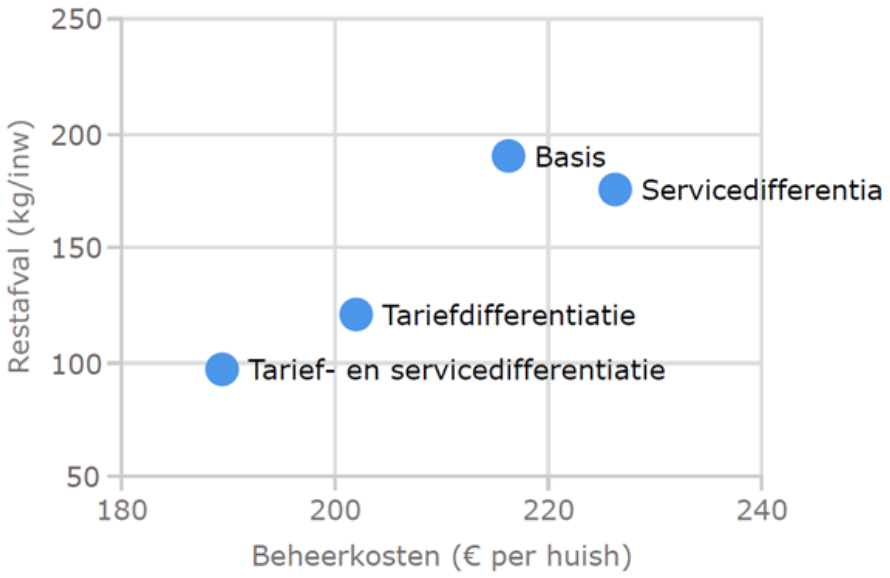
Ad 2. Verhogen van het variabel tarief
De belangrijkste reden om het variabele tarief de komende jaren te verhogen zou liggen in het opnieuw aanscherpen van de prikkel die dient te leiden tot verdere verbetering op milieugebied. De vraag is of er gezien de huidige zeer goede milieu-resultaten nog grote effecten te verwachten zijn op dit aspect.
Daarnaast zou als extra argument het eerlijk(er) toerekenen van de kosten van afvalinzameling naar de inwoner kunnen zijn en daarmee tegemoetkomen aan het principe van ‘de vervuiler betaald’. Het verschil in kosten voor een optimale afvalscheider in vergelijking met een huishouden dat het hiermee minder nauw neemt, wordt groter. Hoe hoger het variabele tarief, hoe groter de financiële prikkel, maar uiteraard ook hoe groter de risico’s worden op het verder toenemen van de ongewenste effecten en daarmee het risico dat er minder afvalstoffenheffing wordt ontvangen. Bij het toenemen van de vervuiling van grondstoffen zullen ook de opbrengsten van grondstoffen verder onder druk komen te staan.

Ad 3. Verlagen van het variabel tarief
De belangrijkste reden voor het verlagen van het tarief zou zijn om de impact van de ongewenste effecten van tariefdifferentiatie te verminderen. Daarbij zouden de positieve effecten van goede afvalscheiding dan uiteraard zo veel mogelijk overeind moeten blijven. Alle aannames hierover zijn speculatief, er is niet te zeggen hoe deze aanpassingen zouden uitpakken in praktijk.
Wel kan geconstateerd worden dat het principe van de vervuiler betaald minder recht gedaan zal worden. Daarnaast zal een verlaging van het variabele tarief leiden tot een (extra) verhoging van het vaste tarief. Communicatief een lastig uit te leggen ontwikkeling aan inwoners. Er wordt nog steeds optimale afvalscheiding en inzet van ze gevraagd, maar de beloning in de vorm van een lager tarief wordt steeds kleiner. Daarnaast is de vraag of de negatieve effecten van ongewenst gedrag hiermee substantieel minder zullen worden.

Ad 4. Afschaffen van het variabel tarief
Met het afschaffen van het variabel tarief vervalt de financiele prikkel voor inwoners en kiest Avri nog uitsluitend voor de serviceprikkel in het scenario van omgekeerd inzamelen. De inschatting dat de huidige milieuresultaten daarmee deels terugvallen lijkt gerechtvaardigd, hoe ver dit zal zijn is speculatief. Inwoners hebben zich in de afgelopen jaren een bepaald aanbiedgedrag aangemeten, waarschijnlijk zal een belangrijk deel intrinsiek gemotiveerd zijn om dit te blijven doen, een deel zal terugvallen op oude misschien makkelijker routines en meer restafval gaan aanbieden.
Wat betreft de ongewenste effecten geldt eenzelfde analyse. Er zal zeker een afname van bijplaatsingen en vervuiling van andere fracties optreden, hoe groot deze zal zijn is niet vooraf in te schatten.
De financiële effecten werken beide kanten op. Er zal een toename van de verwerkings- en inzamelkosten zijn doordat de hoeveelheid restafval weer gaat stijgen.

Er zijn geen goed vergelijkbare praktijksituaties bekend van gemeenten of regio's die na een lange periode van gedifferentieerde tarieven terugkeren naar een vast tarief. Een indicatie van het terugvaleffect kan de situatie van de gemeente Arnhem geven: na 1 jaar diftar werd hier gestopt. De hoeveelheid restafval die was gereduceerd met 30%, viel direct weer terug naar het niveau van het jaar er voor. In de Avri-regio is het afvalgedrag na 10 jaar diftar mogelijk iets steviger verinnerlijkt, maar garanties zijn er uiteraard niet.

In onderstaande afbeelding, afkomstig uit het NVRD-rapport 'Benchmark Huishoudelijk Afval, Analyse Peiljaar 2022' worden de resultaten van verschillende afvalsystemen weergegeven. De resultaten op hoeveelheid restafval en beheerkosten geven aan dat toepassing van beide instrumenten de beste resultaten oplevert.



De inzet op handhaving en verbeteren van de kwaliteit van de ingezamelde fractie kan mogelijk kleiner worden en leiden tot kostenvoordelen.
Ook zijn er financiële voordelen ten aanzien van de perceptiekosten te verwachten, het innen van de afvalstoffenheffing is eenvoudiger en goedkoper dan in een diftarsysteem.

Als laatste, niet onbelangrijke afweging, dient het effect van loslaten van de variabele heffing op de inwoners meegenomen te worden. Het terugdraaien van de variabele heffing die gezien kan worden als de individuele beloning voor milieubewust gedrag van inwoners, past niet goed in de tijdgeest waarbij van alle partijen juist extra inspanningen gevraagd worden. Het wordt een lastige boodschap om de inwoner te vragen om minimaal hetzelfde of meer te blijven doen, terwijl de heffing voor een groot deel van de inwoners die nu al goed hun best doen, zal stijgen.

5. Advies

Zoals hierboven al aangegeven is het lastig om de effecten bij de verschillende scenario's kwantitatief in te schatten. Er kan geconstateerd worden wat de invoering van het huidige gedifferentieerde tarief op het gebied van milieu, kosten en bijkomende effecten in de afgelopen jaren heeft opgeleverd. Wat er gaat gebeuren bij het (gedeeltelijk) terugdraaien van deze maatregel is voor een belangrijk deel speculatief. Het resulterend afvalgedrag hangt van veel factoren af. Zo zal na het wegvallen van de financiële prikkel het afvalgedrag niet gelijk weer terugvallen naar het niveau van voor 2014, maar een afname van het huidige goede scheidingsresultaat lijkt wel een realistisch scenario.
Ook de invloed van een tariefsaanpassing op de ongewenste effecten is op voorhand moeilijk in te schatten. Het lijkt realistisch om te verwachten dat deze effecten zullen afnemen bij het afschaffen van het variabele tarief, maar het geheel verdwijnen er van, lijkt niet haalbaar.

Om tot een advies over de verschillende scenario's te komen worden deze kwalitatief vergeleken op de volgende zes criteria:

- milieu
- kosten (totaal dienstenpakket Avri, uiteindelijk door te rekenen in de afvalstoffenheffing)
- negatieve effecten
- het principe van de vervuiler betaald
- uitlegbaarheid aan de inwoners
- financieel risico (gevaar op het achterblijven van de variabele inkomsten).

Het huidige systeem geldt daarbij als referentie, een toename of afname ten opzichte van de huidige situatie wordt beoordeel aan de hand van + en -:
+ : een verbetering ten opzichte van de huidige situatie
- : een verslechtering ten opzichte van de huidige situatie
0: geen effect ingeschat ten opzichte van de huidige situatie.

Scenario	Milieu	Negatieve effecten	Kosten	Vervuiler betaald	Uitlegbaarheid inwoner	Financieel risico
1. Huidig tarief	0	0	0	0	0	0
2. Verhogen tarief	0	-	-	+	0	-
3. Verlagen tarief	0	0	0	-	-	0
4. Afschaffen variabel	-	+	-	-	-	+

Elke keuze voor aanpassing van het huidige scenario leidt op meerdere criteria tot een verslechtering. Daartegenover staan de positieve verwachtingen op een enkel onderdeel.
Zo leidt het verhogen van het tarief naar het rechtvaardiger toerekenen van de kosten en daarmee aan het principe van de vervuiler betaald. Er wordt echter geen substantieel positief effect verwacht op het criterium milieu. Avri scoort op dit onderdeel al buitengewoon goed, om hierop verdere stappen te maken zijn naar verwachting andere maatregelen nodig. Bijvoorbeeld verdere scheidingsmogelijkheden bij hoogbouw bieden en de kwaliteit van gescheiden ingezamelde afvalstromen verder verbeteren. Het risico op het verder toenemen van de negatieve effecten wordt als groot nadeel van dit scenario gezien. Ook het fiancieel risico zal toenemen omdat de effecten op het aanbiedgedrag van inwoners moeilijk vooraf ingeschat kunnen worden.

Het verlagen van het tarief leidt naar verwachting niet tot een sterke afname van de negatieve effecten. Daar waar dit gedrag nu al is geïnstitutionaliseerd en inwoners bewust andere strategieën hebben gekozen, zal dit niet sterk veranderen bij het afnemen van het variabele tarief, bijvoorbeeld door de prijs van de tariefzak te halveren.

Het volledig afschaffen van het variabele tarief zal wel leiden tot minder ongewenste effecten. Er is geen financiële prikkel meer die aanzet tot bijplaatsing, dumping of vervuiling van grondstoffen. Dit duidelijk positieve effect dient afgewogen te worden tegen de negatieve effecten op het gebied van milieu en de te verwachten stijging van kosten. Hoewel de perceptiekosten (BSR) zullen dalen zal dit niet opwegen tegen het stijgen van de verwerkingskosten door de toename van de hoeveelheid te verbranden restafval. Het zal daarnaast een ingewikkelde opgave zijn om beide ongewenste effecten aan de inwoners uit te leggen. Het financiele risico wordt kleiner doordat alle kosten worden toegerekend naar het vaste tarief.

Op basis van deze afwegingen wordt geadviseerd om het huidige tariefscenario te handhaven. De verbetering zal gezocht moeten worden in het verder onderzoeken en aanpakken van de huidige ongewenste effecten van het tariefsysteem. De meerwaarde op de overige criteria ten opzichte van aanpassing of volledige afschaffing van het variabele tarief is op dit moment nog groot.

Wel kan geconstateerd worden dat het effect van het tariefsinstrument op het aanbiedgedrag van inwoners aan het afnemen is. De afname van de hoeveelheid restafval stagneert in de laatste jaren en het huidig resultaat ligt nog niet op de landelijke doelstellingen. Bij het opstellen van een nieuw grondstoffenplan dient de integrale afweging ten aanzien van de doelstellingen en de te kiezen instrumenten opnieuw gemaakt te worden.